

19 Ιουνίου, 1991

[ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΑΞΙ ΦΩΚΑΣ ΛΤΔ.,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΔΕΙΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 769/89).

-
- Αναθεωρητική Αρχή Αδειών — Εξουσίες — Ο Περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς (Τροποποιητικός) Νόμος του 1984 (Ν.84/84) — Άρθρο 4(Α) — Η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών έχει δικαίωμα να αντικαταστήσει την προσβληθείσα με ιεραρχική προσφυγή απόφαση της Αρχής Αδειών — Κακή διατύπωση περί επικύρωσης της απόφασης της Αρχής Αδειών δεν αλλάζει την ουσία της νέας απόφασης. 5
- Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Έλλειψη δέουσας έρευνας — Τεκμήριο νομιμότητας των ευρημάτων της Διοίκησης εξασθενεί αν ο αιτητής πετύχει να θέσει ως πιθανή την ύπαρξη πλάνης περί τα πράγματα από μέρος της Διοίκησης — Αν δημιουργηθούν αμφιβολίες στον Δικαστή, αναφορικά με την ορθότητα των ευρημάτων της Διοίκησης, μπορεί να ακυρώσει την διοικητική απόφαση αν κρίνει ότι δεν έγινε η δέουσα έρευνα. 10 15
- Διοικητική Πρόξη — Αιτιολογία — Ασαφείς γενικότητες που επαναλαμβάνουν τις σχετικές νομοθετικές πρόνοιες δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν επαρκή αιτιολογία.
- Με την προσφυγή αυτή προσβλήθηκε η ορθότητα της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών να απορρίψει αίτημα της αιτήτριας εταιρείας για χορήγηση σε αυτή 16 αδειών οδικής χρήσης για οχήματα εκμισθούμενα χωρίς οδηγό. Η προσβαλλόμενη αυτή απόφαση δόθηκε εις αντικατάσταση αρνητικής απόφασης της Αρχής Αδειών. 20
- Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, 25

αποφάσισε ότι:

5 (1) Η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών έχει την εξουσία να αντικαταστήσει την προσβληθείσα με ιεραρχική προσφυγή απόφαση της Αρχής Αδειών σύμφωνα με τις πρόνοιες του άρθρου 4(Α) του Περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς (Τροποποιητικού) Νόμου του 1984. Η κακή διατύπωση περί επικύρωσης της απόφασης της Αρχής Αδειών δεν αλλάζει την ουσία της νέας απόφασης.

10 (2) Η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών παρέλειψε να προβεί στη δέουσα έρευνα και να διαπιστώσει μετά βεβαιότητας αν και κατά πόσο η αιτήτρια εταιρεία δατηρούσε ή προτίθετο να διατηρήσει κατ'άλληλη επαγγελματική στέγη.

15 (3) Δεν υπήρξε επαρκής έρευνα ως προς την οικονομική κατάσταση της εταιρείας ενόψει των ισχυρισμών περί προβλημάτων επιβίωσης των προσφεύγοντων και κατά συνέπεια δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την ορθότητα αυτού του ευρήματος των καθ'ων η αίτηση.

20 (4) Η απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών θα πρέπει να ακυρωθεί και για το λόγο της ανεπαρκούς αιτιολογίας η οποία δεν συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. Η απλή επίκληση των όρων του άρθρου 5(13) στο οποίο προβαίνει δεν αποτελεί αιτιολογία.

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Republic v. Georghiadis (1972) 3 C.L.R. 594.

25 *Πολυδώρου και άλλοι ν. Επιτροπής Σιτηρών Κύπρου (Προσφυγή Αρ. 98/87, ημερ. 21.10.89).*

Προσφυγή.

30 Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την οποία απέρριψε ιεραρχική προσφυγή κατά της απόφασης της Αρχής Αδειών να μη χορηγήσει στους αιτητές άδειες οδικής χρήσης για οχήματα εκμισθούμενα χωρίς οδηγό.

Α.Σ. Αγγελίδης, για τους αιτητές.

35 *Γ. Ερωτοκρίτου (Κα.), Ανώτερη Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους καθ'ων η αίτηση.*

Cur. adv. vult.

Ο Δικαστής κ. Χρυσοστομής ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση.

ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ: Η αιτήτρια εταιρεία, με την προσφυγή της, προσβάλλει την απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών ημερ. 3.7.89, που δόθηκε σε αντικατάσταση αρνητικής απόφασης της Αρχής Αδειών ημερ. 3.1.89, διά της οποίας η αίτηση της αιτήτριας εταιρείας για χορήγηση σε αυτή 16 αδειών οδικής χρήσης για οχήματα εκμισθούμενα χωρίς οδηγό, απορρίφθηκε. 5

Η αιτήτρια εταιρεία στις 26.4.88 υπέβαλε 16 αιτήσεις στην Αρχή Αδειών, με τις οποίες ζητούσε να της χορηγηθούν άδειες οδικής χρήσης οχημάτων που εκμισθώνονται χωρίς οδηγό, για ισάριθμα οχήματα. 10

Στις 17.5.88, ο ελεγκτής του Επαρχιακού Γραφείου Λεμεσού του Τμήματος Οδικών Μεταφορών, υπέβαλε την έκθεσή του (Παράρτημα 2 στην ένσταση), στην οποία, μεταξύ άλλων, αναφέρεται ότι η επαγγελματική στέγη της αιτήτριας εταιρείας βρίσκεται στην οδό Ζήνωνος αρ. 44, Λεμεσός. Επίσης αναφέρεται ότι η αιτήτρια εταιρεία ασχολείται με τις μεταφορές και έχει την οικονομική δυνατότητα να εγγράψει τα οχήματα που ζητά. Πέραν αυτών, ο αρμόδιος υπάλληλος αναφέρει ότι ο κ. Φωκάς, διευθυντής της αιτήτριας εταιρείας, του ανέφερε ότι στην εταιρεία αυτή εργάζονται ως μισθωτοί ακόμα δύο μέλη της οικογενείας του και ότι αντιμετωπίζουν προβλήματα επιβίωσης. 15
20
25

Προφανώς, η αιτήτρια εταιρεία ασχολούμενη με τις μεταφορές, χρησιμοποιεί δύο ταξί και ένα τουριστικό λεωφορείο.

Η Αρχή Αδειών στις 13.10.88 κάλεσε ενώπιόν της για παραστάσεις την αιτήτρια εταιρεία στη συνεδρίασή της ημερ. 13.10.88 και το σχετικό πρακτικό αναφέρει τα ακόλουθα: 30

"Μέτοχοι στην εταιρεία είναι ο κ. Φωκάς και τα τρία του παιδιά. Έχει δύο ταξί και 1 τουριστικό λεωφορείο MINI-BUS. Τα αυτοκίνητα αυτά τα εργάζεται ο κ. 35

Φωκάς και οι δύο του γιοιό. Έχει την οικονομική δυνατότητα να αγοράσει τα αυτοκίνητα που ζητά.

Η Αρχή Αδειών αναβάλλει τη λήψη απόφασης."

5 Η Αρχή Αδειών με την απόφαση της ημερ. 17.12.88, την οποία κοινοποίησε στην αιτήτρια εταιρεία με επιστολή της ημερ. 31.1.89, απέρριψε όλες τις αιτήσεις της αιτήτριας εταιρείας, για το λόγο ότι η αιτήτρια εταιρεία δεν την έπεισε ότι πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 5(9) του Περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς Νόμου 9/10 82, δηλαδή ότι μετέρχεται ή προτίθεται όπως μετέλθει τη μεταφορική επιχείρηση ως το κύριο αυτής επάγγελμα.

Εναντίον της αρνητικής απόφασης της Αρχής Αδειών, καθώς επίσης και εναντίον άλλων αποφάσεων με τις οποίες χορηγήθηκαν άδειες σε άλλα πρόσωπα, υποβλήθηκαν από την αιτήτρια εταιρεία ιεραρχικές προσφυγές με 15 αρ. 2/89/Ζ, 3/89/Ζ και 4/89/Ζ, ημερ. 2.2.89. Κατά την εξέταση των προσφυγών αυτών, η αιτήτρια εταιρεία κλήθηκε ενώπιον της Αρχής Αδειών για να τις υποστηρίξει.

20 Στη συνεδρία αυτή παρέστη, από μέρους της αιτήτριας εταιρείας, ο Φωκάς Γερμανός, ο οποίος ανέφερε ότι η εταιρεία δεν έχει τίποτε εκτός από ένα κεφάλαιο £100.-. Για τα δύο αστικά ταξί και το mini-bus, ανέφερε ότι ανήκουν στη γυναίκα του, η οποία διεξάγει και την επιχείρηση. Ο ίδιος ανέφερε ότι δεν είναι υπάλληλος της εταιρείας 25 και οι οδηγοί των ταξί είναι τα δύο παιδιά του. Όσον αφορά τις αιτούμενες άδειες, ανέφερε πως η εταιρεία θα διεξάγει την επιχείρηση και ότι θα ζητούσαν χρήματα από τις τράπεζες για την αγορά των αυτοκινήτων.

30 Σε κατοπινό στάδιο υποβλήθηκαν λογαριασμοί της εταιρείας για το 1987 και τίτλοι ιδιοκτησίας δυο αυτοκινήτων, που δεν ανήκουν στην εταιρεία. Από τους λογαριασμούς όμως, που υποβλήθηκαν, φαίνεται ότι η αιτήτρια εταιρεία διεξήγαγε την πιο πάνω αναφερόμενη επιχείρηση από το 1987, που υποβλήθηκαν οι πιο πάνω αναφερόμενοι 35 λογαριασμοί.

Στις 3.7.89 η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών απόρριψε τις ιεραρχικές προσφυγές της αιτήτριας εταιρείας και η απόφασή της έχει ως ακολούθως:

"Από το σύνολο των ενώπιόν μας στοιχείων οι προσφεύγοντες δεν μας έχουν πείσει ότι πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 10(1)(α) ότι δηλ. διατηρούν ή προτίθενται να διατηρήσουν κατάλληλη επαγγελματική στέγη. 5

Επίσης, ενόψει του γεγονότος ότι οι προσφεύγοντες είναι ήδη κάτοχοι άλλων αδειών οδικής χρήσης εφαρμόζοντας την αρχή του άρθρου 5(13) του νόμου για παροχή ίσης ευκαιρίας κτήσεως κέρδους κρίνουμε ότι δεν θα έπρεπε να χορηγηθούν στους προσφεύγοντες και άδειες οχημάτων εκμισθουμένων χωρίς οδηγό ('Ζ'). 10

Γι' αυτό οι προσφυγές απορρίπτονται και οι αποφάσεις της Αρχής Αδειών επικυρώνονται." 15

Σαν αποτέλεσμα, καταχωρήθηκε η παρούσα προσφυγή.

Οι βασικοί λόγοι της προσφυγής είναι ότι, οι καθ' ων η αίτηση δεν έκαμαν τη δέουσα έρευνα και ότι η απόφασή τους δεν είναι αιτιολογημένη. Επίσης, έγινε εισήγηση πως η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών δεν είχε, δυνάμει του νόμου, εξουσία να απορρίψει τις προσφυγές της αιτήτριας εταιρείας με διαφορετική αιτιολογία από εκείνη της Αρχής Αδειών και πάνω σε διαφορετικά άρθρα του νόμου και ταυτόχρονα να επικυρώσει τις αποφάσεις της Αρχής. 20 25

Επί της τελευταίας εισήγησης μπορεί να ειπωθεί σε αυτό το στάδιο πως, η απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών αναμφισβήτητα αποτελεί νέα απόφαση, σε αντικατάσταση της προσβληθείσας με ιεραρχική προσφυγή απόφασης της Αρχής Αδειών και σύμφωνα με τις πρόνοιες του άρθρου 4(Α) του Περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς (Τροποποιητικού) Νόμου του 1984, η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών είχε δικαίωμα να το πράξει. Η διατύπωση στο τέλος της απόφασής της, περί επικύρωσης της 30

απόφασης της Αρχής Αδειών, είναι λανθασμένη, ενόψει της νέας απόφασης και όχι της επικύρωσης της απόφασης της Αρχής Αδειών. Αυτή η κακή διατύπωση δεν αλλάζει την ουσία της νέας απόφασης και συνεπώς, η εισήγηση του 5 ευπαιδευτου δικηγόρου της αιτήτριας εταιρείας επί του προκειμένου δεν μπορεί να ευσταθήσει.

Όσον αφορά το θέμα της δέουσας έρευνας, ο δικηγόρος της αιτήτριας εταιρείας εισηγείται ότι η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών δεν προέβη στη δέουσα έρευνα και πλανή- 10 θηκε περί τα πράγματα με το να αποφασίσει ότι η αιτήτρια εταιρεία δεν διατηρεί ή ότι δεν προτίθεται να διατηρήσει κατάλληλη επαγγελματική στέγη, δεδομένου ότι στις αιτήσεις της η αιτήτρια εταιρεία ανέφερε σαν δι- 15 εύθυνη της επαγγελματικής της στέγης την οδό Ζήνωνος 44, στη Λεμεσό, και ο αρμόδιος ελεγκτής, στην έκθεσή του, επιβεβαιώνει το στοιχείο τούτο.

Όσον αφορά αυτό το σκέλος της απόφασης, είναι γε- 20 γονός πως η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών είχε ενώπιόν της τα πιο πάνω στοιχεία και κατά την ακρόαση της ιεραρχικής προσφυγής, ουδεμία ερώτηση υπέβαλε στον Φωκά Γερμανό πάνω στο θέμα αυτό. Επίσης, από το φάκελο της υπόθεσης δεν υπάρχει κανένα άλλο στοιχείο που να υπο- 25 στηρίζει τη θέση πως η αιτήτρια εταιρεία δεν έχει επαγγελματική στέγη.

Συνεπώς, μου δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την 30 ορθότητα του ευρήματος αυτού της Αρχής και καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, η Αρχή παράλειψε να προβεί στη δέουσα έρευνα και να διαπιστώσει μετά βεβαιότητας αν και κατά πόσο η αιτήτρια εταιρεία διατηρούσε ή προτίθετο να διατηρήσει κατάλληλη επαγγελματική στέγη.

Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος της απόφασης, είναι και πάλι η εισήγηση του δικηγόρου της αιτήτριας εται- 35 ρείας πως η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών δεν έκαμε τη δέουσα έρευνα, για να διαπιστώσει αν η αιτήτρια εταιρεία είχε κέρδη, για να μπορέσει να καταλήξει σε σωστά συμπε- 35 ράσματα, γιατί ενώ είχε στοιχεία από τον αρμόδιο ελεγκτή

ότι η εταιρεία αντιμετωπίζει πρόβλημα επιβίωσης και από το Γερμανό ότι οι ενδιαφερόμενοι αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα επιβίωσης, η Αρχή, χωρίς να προβεί σε περαιτέρω έρευνα ως προς την οικονομική κατάσταση της εταιρείας και ενώ δεν διερεύνησε το θέμα κτήσης κέρδους από την εταιρεία, που θα στερούνταν άλλοι αιτητές, κατάληξε στην απόφαση της, ενώ για τους προσφεύγοντες επίθετο θέμα επιβίωσης. 5

Αποδέχομαι και αυτή τη δεύτερη εισήγηση του δικηγόρου της αιτήτριας εταιρείας και παρά το γεγονός ότι οι προσφεύγοντες είχαν και άλλες άδειες οδικής χρήσης για τα οχήματα που προαναφέρθηκαν, εντούτοις ευρίσκω ότι δεν υπήρξε επαρκής έρευνα ως προς την οικονομική κατάσταση της εταιρείας, ενόψει των ισχυρισμών περί προβλημάτων επιβίωσης των προσφεύγοντων και κατά συνέπεια, μου δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την ορθότητα και αυτού του ευρήματος των καθ' ων η αίτηση. 10 15

Στην υπόθεση *Republic v. Georghiadis* (1972) 3 CLR 594, στις σελ. 645 και 646 αναφέρθηκαν τα ακόλουθα:

"Regarding the findings of fact, there is a long line of cases which decide that there is a presumption in favour of the correctness of the findings of fact by the administration. This presumption is weakened, once the applicant succeeds in rendering possible the existence of misconception of fact on the part of the Commission, even by creating doubts in the mind of the Court about the correctness of such findings of fact. In *Pierides v. The Republic* (1969) 3 CLR 274, dealing with this point, I said at p. 290:- 20 25

"In reaching this conclusion, to annul the decision of the Public Service Commission, I have adopted and followed a passage from the well-known textbook on the Law of Administrative Acts by Stassinopoulos, 1951 edn. at p. 304. The effect of this passage is that the presumption in favour of the correctness of the finding of fact by the administration, is weakened, once the litigant 30 35

succeeds in rendering the misconception possible, that is, simply to create doubts in the mind of the judge about the correctness of the findings of fact by the administration. In such cases, the judge, finding himself in doubt, is not inclined to follow the aforesaid presumption, but he resorts to the one of the two courses; that is, he either (a) directs production of evidence, or (b) he annuls the act so that the administration may ascertain the actual circumstances in a way not leaving doubts." See also *Stavros Sentonaris v. The Greek Communal Chamber*, 1064 C.L.R. 300.

The former decision was adopted and followed by me in *Hadjisavva v. The Republic* (reported in this Part at p. 174, ante, at pp. 201-203).

There is no doubt, therefore, that our Supreme Court, in exercising its competence under Article 146 of the Constitution, has to examine whether a certain administrative act can be annulled as contravening the provisions of the law. The mistaken valuation of the real facts and the mistaken subjection or non-subjection of those facts to the said legal provisions, constitutes contravention of the law for the purposes of Article 146. See the well-known textbook of Tsatsos, 3rd edn., on 'Application for annulment before the Council of State' at p. 31 et seq. See also *Waline Droit Administratif*, at p. 438 et seq. In case 368 of 1937, the Greek Council of State, dealing with the question of misconception of the real facts, took the view that misconception of the facts by the administration is an indirect contravention of the law, and provides a reason for the annulment of such decision of the administration."

Υιοθετώ την πιο πάνω προσέγγιση και εν όψει των αμφβολιών που διαπίστωσα, καταλήγω στο συμπέρασμα πως η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

Πέραν του πιο πάνω λόγου, θα πρέπει να αναφερθεί πως η απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών θα πρέ-

πει να ακυρωθεί και για το λόγο της ανεπαρκούς αιτιολογίας, η οποία και δεν συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. Στο δεύτερο σκέλος της απόφασης της η Αναθεωρητική Αρχή προβαίνει σε απλή επίκληση των όρων που το άρθρο 5(13) προβλέπει. Μια τέτοια επίκληση δεν αποτελεί αιτιολογία. Παραπέμπω στην υπόθεση Πολυδώρου και άλλοι ν. Επιτροπής Σιτηρών Κύπρου, προσφ. Αρ. 98/87, ημερ. 21.10.89, όπου αναφέρονται τα ακόλουθα:

5

"..... Είναι νομολογημένο ότι οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να είναι αιτιολογημένες και ότι η αιτιολογία είναι απαραίτητη για να καθίσταται δυνατός ο δικαστικός έλεγχος. (*P.E.O. v. The Republic* (1965) 3 CLR 27).

10

Είναι επίσης νομολογημένο ότι ασαφείς γενικότητες που επαναλαμβάνουν τις σχετικές νομοθετικές πρόνοιες δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν επαρκή αιτιολογία (*Petrondas v. The Republic* (1969) 3 CLR 214).

15

..... το περιεχόμενο της επίδικης απόφασης αποτελείται από ασαφείς γενικότητες και είναι τέτοιο που καθιστά το δικαστικό έλεγχο ανέφικτο. Επομένως οι προσφυγές επιτυγχάνουν και η επίδικη απόφαση ακυρώνεται μια και δεν έχει τη δέουσα αιτιολογία."

20

Οι άλλοι λόγοι, πάνω στους οποίους βασίζεται η προσφυγή της αιτήτριας εταιρείας, δεν ευσταθούν.

25

Ενόψει της κατάληξης αυτής και για τους πιο πάνω λόγους, η επίδικη απόφαση ακυρώνεται. Δεν επιδικάζονται έξοδα.

Επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.